

Dominika Bąk-Grabowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KSZTAŁTOWANIE KULTURY ORGANIZACYJNEJ W URZĘDACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie: Sprawne funkcjonowanie administracji samorządowej warunkuje zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności, ograniczanie barier rozwoju przedsiębiorczości, a w konsekwencji dynamizowanie rozwoju regionów i całego kraju. W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia kulturowych aspektów funkcjonowania administracji samorządowej. Elementy kultury organizacyjnej w urzędach samorządu terytorialnego stały się kanwą badań empirycznych. Na podstawie wywiadów skategoryzowanych, prowadzonych z przedstawicielami kierownictw urzędów i pracowników samorządowych, oraz przeglądu dokumentacji organizacyjnej, stwierdzono występowanie istotnych niedomagań w realizacji procesu kształtowania kultury organizacyjnej w tych jednostkach. Wśród zdiagnozowanych problemów na szczególną uwagę zasługują takie dysfunkcje, jak nepotyzm czy kumoterstwo.

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna i narodowa, administracja samorządowa, świadomość urzędnicza.

1. Wstęp

Przemiany zachodzące na przełomie XX i XXI wieku ujawniły rozwojowy trend w kształtowaniu się nowych demokracji oraz czynniki, które wpływają na tworzenie spójnej i silnej struktury demokratycznej państwa. Niewątpliwie jednym z najistotniejszych z nich jest decentralizacja zarządzania państwem poprzez delegowanie uprawnień do jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce proces kształtowania samorządu terytorialnego trwa nieprzerwanie od końca 1989 roku. W jego efekcie państwo przekazało część swoich kompetencji samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Zapewnienie rozwoju lokalnego oraz efektywne funkcjonowanie jednostek samorządowych uznawane jest obecnie za jeden z podstawowych warunków zdynamiczowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zarządzanie rozwojem gmin, powiatów i województw, które należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: jako zarządzanie regionem ukierunkowane na zewnątrz oraz jako wewnętrzne zarządzanie jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego, w tym urzędami administracji samorządowej¹.

¹ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 15-18.

Rozpatrując możliwości podniesienia sprawności zarządzania urzędami administracji samorządowej, należy analizować uwarunkowania prawne, sformalizowane procedury, metody i narzędzia stosowane bądź mogące znaleźć zastosowanie, sytuację finansową oraz aspekty kulturowe ich funkcjonowania. Wprowadzanie faktycznych zmian musi bowiem uwzględniać znaczenie kultury organizacyjnej w reformowanych jednostkach.

Niekwestionowanym autorytetem w obszarze kulturowych aspektów funkcjonowania organizacji jest E.H. Schein, który wskazuje, że kultura organizacyjna stanowi zespół odkrytych, ustanowionych i rozwiniętych przez grupę reguł postępowania². Autor rozpatruje kulturę organizacyjną jako układ trzech elementów – artefaktów, wartości oraz ukrytych przesłanek, które można uporządkować według podatności na zmianę oraz dostępności dla badacza³. G. Hofstede wskazał, że na efektywność organizacji pozytywny wpływ może wywierać jedynie silna, wyrazista, znana i podzielana przez pracowników oraz głęboko zakorzeniona kultura⁴. Wskazuje się ponadto, że istotne jest dopasowanie kultury organizacji do warunków jej funkcjonowania⁵.

Problematyka kształtowania kultury organizacyjnej w urzędach administracji samorządowej stała się przedmiotem badań własnych prowadzonych w 30 dolnośląskich jednostkach samorządowych. Badania przeprowadzono w ramach projektu *Gospodarowanie potencjałem ludzkim w urzędach samorządu terytorialnego*, realizowanego pod kierownictwem prof. dr hab. inż. Małgorzaty Gablety w latach 2006-2007⁶. Każda organizacja tworzy własną kulturę organizacyjną, jednakże warunki funkcjonowania badanych jednostek uznano za na tyle zbliżone, że podjęto próbę dokonania syntetycznej charakterystyki diagnozowanej w nich kultury organizacyjnej⁷.

Analizowanie kultury organizacyjnej rozpoczęto od obszarów najłatwiejszych do zidentyfikowania, poprzez obchód urzędu, rozpoznanie wystroju wnętrza oraz przyjętych rytuałów, a także doznanie tzw. pierwszego wrażenia w wyniku kontaktów z pracownikami samorządowymi. Informacje dotyczące określonych oznak kultury

² E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco-London 1986, s. 142-157.

³ Zob. również: E.H. Schein, *Coming to a new awareness of rganizational culture*, „Sloan Management Review”, 1984, No. 4; G. Przybylski, *Badanie ukrytych przesłanek kultury organizacyjnej: propozycje metodologiczne*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2004, nr 1, s. 75.

⁴ G. Hofstede, *Cultural Consequences: International Differences in Work Related Values*, Sage Publications, Beverly Hills 1980, s. 23-28.

⁵ G. Aniszewska, *Rola kultury organizacyjnej w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 1, s. 9-12.

⁶ Grant promotorski nr 1 H02D 030 30.

⁷ Argumentem za stosowaniem takiego podejścia do diagnozy kultury organizacyjnej w urzędach publicznych może być również fakt funkcjonowania od pewnego czasu w literaturze przedmiotu pojęcia „kultura administracji”. Por. J. Kowala, *Kultura administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8, s. 108-119.

organizacyjnej zbierano również, analizując dokumentację organizacyjną urzędów. Za najważniejszy instrument diagnostyczny należy jednakże uznać rozmowy prowadzone w oparciu o kwestionariusz pytań, a także wywiady nieskategoryzowane. Należy podkreślić, że rozmowy prowadzono zarówno z przedstawicielami kierownictwa, jak i pracownikami wykonawczymi badanych urzędów⁸.

Dokonana analiza pozwoliła na zebranie informacji o symptomach kultury organizacyjnej w urzędach administracji samorządowej, które poddano procesowi porządkowania. Ułatwiło to określenie dominujących w kulturze organizacyjnej cech, a w konsekwencji jej charakterystykę.

2. Artefakty kultury organizacyjnej w urzędach samorządowych

Za najbardziej dostępny dla badacza uznaje się poziom artefaktów, tj. bezpośrednio obserwowalnych zjawisk, rytuałów i zachowań. Wskazane obszary stały się przedmiotem analizy w objętych badaniami urzędach administracji samorządowej.

Artefakty językowe, obejmujące m.in. „słowa-klucze”, mity i anegdoty, którymi posługują się pracownicy, pozostają w ścisłym związku z komunikacją poziomą w organizacji. Może ona przebiegać kanałami formalnymi bądź też oficjalnie nieusankcjonowanymi kanałami nieformalnymi⁹. W poszczególnych urzędach samorządowych sytuacja w zakresie komunikacji poziomej była zróżnicowana. Oprócz urzędów, w których stosunki między pracownikami miały charakter formalny, były i takie, w których priorytetowe znaczenie nadawano kontaktom nieformalnym. O dość swobodnej atmosferze towarzyszącej wymianie informacji mogą świadczyć używane przez pracowników – a należące do kategorii artefaktów językowych – żargon, powiedzenia czy skrótów, a także opowiadane żarty i anegdoty, związane z przeszłością funkcjonowania danego urzędu. Specyfikę języka stosownego przez pracowników samorządowych do pewnego stopnia oddają następujące sformułowania:

- *szef, stary, główny, wódz* – dotyczące kierowników urzędów;
- *petent, upierdliwiec*, „*dupotrój*” – na określenie uciążliwych klientów;
- *ad koszt* – na określenie dokumentów, które zgodnie z obowiązującym prawem należy archiwizować, a jest oczywiste, że do niczego już się nie przydadzą.

Anegdoty i dowcipy najczęściej odnoszą się do wspólnych wyjazdów i imprez integracyjnych oraz sytuacji związanych z zarządzaniem urzędem przez obecne i po-

⁸ Przyjętą procedurę diagnozy kultury organizacyjnej oparto na podejściach przedstawianych w literaturze przedmiotu. Zob. M. Gableta, *Procedura diagnozowania kultury organizacyjnej*, [w:] M. Gableta (red.), *Potencjał prac w przedsiębiorstwie. Kształtowanie i wykorzystanie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 168-172; M. Gableta, E. Karamalla, *Firma z charakterem. Diagnoza kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa*, „Personel” 1999, nr 4, s. 34-36; A. Marcinkowski, J.B. Sobczak, *Kultura poszukiwana*, „Przegląd Personalny” 16-31 stycznia 2000, s. 1-15.

⁹ Zob. szerzej: Z. Antczak, *Komunikowanie w organizacji*, [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 217-218.

1



2



3



1. Urząd Miejski w Brzegu Dolnym 2. Urząd Miejski w Obornikach Śląskich 3. Urząd Miasta i Gminy Łądek Zdrój

Rys. 1. Siedziby wybranych urzędów samorządowych województwa dolnośląskiego.

Źródło: <http://www.brzegdolny.pl/>; <http://oborniki-slaskie.ibip.wroc.pl/public/>; <http://www.ladek.pl/urząd.shtml>.

przednie kierownictwo. Jak podkreślano w trakcie wywiadów, sposób komunikowania się pracowników w dużym stopniu zależy od stylu zarządzania preferowanego przez kierownictwo danego urzędu.

Warto podkreślić, że artefakty językowe dostrzegane są po upływie czasu potrzebnego na adaptację pracowników w społeczności danej organizacji¹⁰. W blisko połowie objętych badaniami urzędów pracownicy nie potrafili wykazać, że porozumiewają się w sposób charakterystyczny, mimo że w zdecydowanej większości współpracują ze sobą od kilku i więcej lat oraz mieszkają w jednej miejscowości.

Artefakty behawioralne odnoszą się do schematów zachowań, a są nimi ceremonie, rytuały i zwyczaje. W analizie tego rodzaju artefaktów zwraca uwagę ich różnorodność w poszczególnych urzędach. W trakcie wywiadów pracownicy wybranych urzędów podkreślali, że wspólne spotkania, wyjazdy – zarówno prywatne, jak i służbowe – są ważnym elementem scalającym pracowników i pozytywnie wpływającym na atmosferę pracy. W niektórych urzędach rytuałem jest obchodzenie imienin w trakcie pracy oraz wspólne celebrowanie świąt, takich jak Wielkanoc czy Boże Narodzenie. W pozostałych urzędach pracownicy relatywnie częściej wskazywali, że dominują w nich stosunki formalne, a oni sami nie odczuwają potrzeby pogłębiania więzi. W analizie artefaktów behawioralnych uwagę zwraca ponadto przywiązywanie dużej wagi do procesu wdrażania nowo zatrudnionych do pracy w urzędzie, co wiąże się z praktykowaniem swoistego rytuału, na który składa się obchód urzędu czy też formalne zapoznawanie się ze współpracownikami. Wystrój wnętrz, stosowane narzędzia pracy czy sposób ubierania się pracowników to niektóre z elementów klasyfikowanych jako artefakty fizyczne. W większości przypadków siedziby władz samorządowych zlokalizowane są w interesujących pod względem architektonicznym, nierzadko zabytkowych obiektach, w tym dość często w ratuszach (por. rys. 1).

Natomiast sam wystrój wnętrz jest z reguły nowoczesny, co wiąże się przede wszystkim z postępującą informatyzacją urzędów. Na tym tle najczęściej wyróżnia się gabinet kierownika urzędu – wójta, burmistrza, prezydenta, starosty bądź marszałka. Z reguły urządzonej jest wystawnie, w stylu raczej tradycyjnym, z wyeksponowanymi symbolami danej miejscowości.

Sposób ubierania się pracowników samorządowych najczęściej określano jako elegancki, ale swobodny. Sami pracownicy w zdecydowanej większości deklarowali, że przywiązują uwagę do ubioru w miejscu pracy. W kilku urzędach kierownicy wskazywali, że zmiana stylu ubierania się pracowników – z luźnego na bardziej elegancki – wymagała ich interwencji, w tym określenia niedopuszczalnych sposobów ubierania się. Tylko w trzech urzędach styl ubierania się pracowników określono jako bardzo elegancki, co w przypadku mężczyzn oznaczało preferowanie garniturów i krawatów.

3. Wartości wyznawane przez pracowników samorządowych

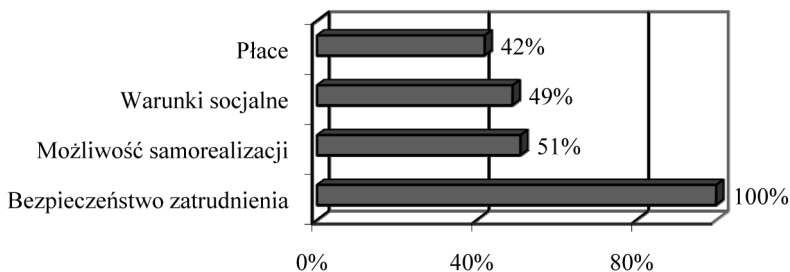
W modelu E. Scheina zastosowano analogię do góry lodowej, której wierzchołkiem są artefakty, a wartości i ukryte przesłanki znajdują się „pod powierzchnią”. Wartości

¹⁰ B. Nogalski (red.), *Kultura organizacyjna. Duch organizacji*, TNOiK, Bydgoszcz 1999, s. 109.

są uświadomione, lecz trudniej dostępne dla badacza niż artefakty. Analiza wyników badań wskazuje, że nie zawsze to, co jest deklarowane przez pracowników urzędów samorządowych, jest zgodne z rzeczywiście wyznawanymi przez nich wartościami.

W pierwszej kolejności podjęto próbę zidentyfikowania wartości szczególnie cenionej przez pracowników samorządowych, a jednocześnie charakterystycznej dla danego urzędu. Kierownicy urzędów w sześciu przypadkach przyznali, że nie jest obecnie możliwe wskazanie takiej wartości. W pozostałych urzędach zadeklarowano, że taka wartość istnieje, a wypowiedzi na ten temat dają się sprowadzić do stwierdzenia, iż wartością tą jest zapewnianie wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Deklaracji tych nie potwierdzają jednakże badania kwestionariuszowe, z których wynika, że w ramach bieżącego funkcjonowania administracji samorządowej kierownicy urzędów zwracają uwagę przede wszystkim na przestrzeganie prawa. Z kolei wśród postaw, które są szczególnie cenione wśród pracowników urzędów samorządowych, na pierwszym miejscu wymieniano dwie, tj. odpowiedzialność i zaangażowanie. Wskazuje to na niespójność deklarowanych i uznawanych wartości wśród kierownictwa i pracowników urzędów samorządowych.

W trakcie prowadzonych badań przeanalizowano, jakie czynniki – zdaniem pracowników samorządowych – decydują o atrakcyjności pracy w urzędach administracji samorządowej. Respondenci dokonywali hierarchizacji czynników, przypisując im określone numery. Za zdecydowanie najważniejszy czynnik uznano bezpieczeństwo zatrudnienia (zob. rys. 2). Na kolejnych miejscach – z przybliżoną liczbą punktów – znalazły się możliwość samorealizacji, warunki socjalne i osiągnięcie wynagrodzenia.



Rys. 2. Istotność wybranych czynników świadczących o atrakcyjności pracy w administracji samorządowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kwestionariusza pytań.

Na priorytetowe znaczenie poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia wskazują również wypowiedzi udzielane w trakcie wywiadów przez pracowników badanych urzędów. Podkreślano, że wartością nie do przecenienia jest posiadanie pracy w ogóle, szczególnie w gminach, w których poziom bezrobocia znacznie przewyższa śred-

nią krajową. Wśród dodatkowych czynników decydujących o atrakcyjności pracy w urzędzie wymieniano:

- niski poziom stresu,
- prace w stałych godzinach oraz wolne weekendy,
- bliskość miejsca pracy,
- prestiż związany z zatrudnieniem w urzędzie samorządowym.

Wysokie bezpieczeństwo zatrudnienia odczuwane przez pracowników urzędów koresponduje z podejściem kierownictwa do kształtowania zatrudnienia. Warto podkreślić, że w zdecydowanej większości urzędów preferowane jest długookresowe zatrudnianie pracowników, uznawane przez kierownictwo za istotny czynnik, pozytywnie wpływający na efektywność pracy.

O uznawanych w urzędzie wartościach świadczy również podejście do zwolnień pracowników. Redukcje etatów przeprowadzane są relatywnie rzadko, a w przypadku potrzeby restrukturyzowania zatrudnienia stosuje się podejście ewolucyjne, polegające na rozłożeniu podejmowanych działań w czasie i preferowaniu tych, w ramach których uwzględnia się interesy pracowników. W ponad połowie objętych badaniami urzędów kierownicy zadeklarowali, że interesują się dalszym losem zwalnianych pracowników, i to niezależnie od ich stażu pracy w urzędzie. Owo zainteresowanie najczęściej przekłada się na udzielanie bezpośredniej pomocy w znalezieniu nowego miejsca pracy, głównie w innych jednostkach organizacyjnych danej gminy bądź powiatu. Wydaje się, że działania te nawiązują do outplacementu, nie stwierdzono jednakże wdrażania kompleksowych programów z tego zakresu.

W analizie uznawanych wartości uwagę zwracają formy kontaktów pracowników urzędów z tymi osobami, które odeszły na emeryturę. Praktykowane jest zapraszanie emerytowanych pracowników na uroczystości organizowane w urzędzie, wspólne wyjazdy oraz przyznawanie im uprawnień do korzystania ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Podkreślano ponadto, że istotną rolę w omawianych kontaktach odgrywają spotkania nieformalne – podtrzymywane są znajomości i przyjaźnie zawarte w trakcie pracy w urzędzie.

4. Kultura organizacyjna administracji samorządowej – próba syntetycznego ujęcia

Przeprowadzone badania pozwoliły na określenie cech kultury organizacyjnej, które w sposób syntetyczny przedstawiono w tabeli 1. Zidentyfikowane cechy kultury organizacyjnej powinno się rozpatrywać w kontekście celów realizowanych przez urzędy, wśród których za podstawowy należy uznać zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Wykonywanie zadań publicznych zeterminowane jest przepisami prawa, wymaga ponadto odniesienia się do kryteriów sprawności ekonomicznej oraz etycznych standardów postępowania.

Wzrost potrzeb społecznych i rosnące oczekiwania obywateli co do rodzaju, jakości i sposobu ich zaspokajania, a także nacisk na podnoszenie standardów funk-

cjonowania administracji samorządowych w krajach unijnych, wpływają na nadawanie coraz wyższej rangi problemom jakości usług świadczonych przez urzędy samorządowe. Określenie kultury organizacyjnej badanych urzędów jako zorientowanej na jakość (zob. tabela 1) nie jest jednoznaczne z tym, że we wszystkich owa jakość zapewniona jest na wysokim poziomie. Za powszechne jednak trzeba uznać wprowadzanie zmian, mających na celu podnoszenie jakości usług publicznych.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w przypadku urzędów samorządowych dbałość o jakość świadczonych usług nie jest równoznaczna z zapewnieniem zadowolenia petenta. Pracownicy samorządowi zobowiązani są przede wszystkim do przestrzegania prawa i procedur z tego wynikających, co w wielu przypadkach wiąże się z wydawaniem decyzji, które nie zadowolają petenta.

Konserwatywne i zachowawcze postawy (por. tabela 1) pozostają, jak się wydaje, wciąż w dużej mierze pod wpływem doświadczeń sprzed 1990 roku. Przewaga osób z długim stażem pracy wśród zatrudnionych wpływa m.in. na zmniejszoną gotowość do przyjmowania bardziej przedsiębiorczych postaw. Można jednakże przypuszczać, że wraz z dokonującą się w urzędach „wymianą pokoleniową”, wśród zatrudnionych będzie przybywało ludzi młodych, dobrze wykształconych, zorientowanych na działania twórcze i przedsiębiorcze.

Zainteresowanie procesami zachodzącymi w otoczeniu wydaje się naturalne w przypadku urzędów administracji samorządowej. We wszystkich urzędach objętych badaniami deklarowano przypisywanie dużego znaczenia budowaniu ich dobrego wizerunku w otoczeniu. Praktyka funkcjonowania urzędów pokazuje jednakże, że składanym w tym zakresie deklaracjom nie zawsze towarzyszy podejmowanie faktycznych działań.

Poczucie bezpieczeństwa zatrudnienia, komfort psychiczny pracowników związany między innymi ze stałymi godzinami rozpoczęcia i końca pracy oraz świadczeniami socjalnymi wskazują na kobiecą kulturę organizacyjną (zob. tabela 1). Jednocześnie zauważano, że społeczne akcenty kultury ujawniają się w szerszym zakresie w urzędach zlokalizowanych w małych miejscowościach, gdzie daje o sobie znać wpływ lokalnego otoczenia społecznego. Kulturę rozpoznano jako raczej kobiecą (a nie typowo kobiecą) ze względu na fakt, że obecne są w niej również pierwiastki męskie. Wiązać to należy przede wszystkim z dominującą rolą partykularnych interesów, które realizuje się niejednokrotnie w sposób bezpardonowy i nieetyczny.

Przedstawione wyniki badań nie dają podstaw, by stwierdzić, że kultura organizacyjna badanych urzędów jest wykorzystywana jako narzędzie kształtowania pożądanego postaw i zachowań pracowników. Znaczenie kultury organizacyjnej nie zostało tutaj w pełni uświadomione. Kształtowanie kultury organizacyjnej to proces złożony, wymagający podejmowania działań na rzecz akceptacji pracowników dla pożądanego wartości i sposobów postępowania. Niemniej niepodjęcie takich prób należy uznać za istotne niedomaganie w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji samorządowej.

Tabela 1. Charakterystyka kultury organizacyjnej badanych urzędów samorządowych

Lp.	Kryterium	Możliwe charakterystyki kultury organizacyjnej	Szczegółowe cechy kultury organizacyjnej urzędów samorządowych	Syntetyczna charakterystyka kultury organizacyjnej urzędów samorządowych
1	Rodzaj zagadnień na których koncentrują się organizacje	Zadaniowa lub społeczna	Skupianie się przede wszystkim na realizacji bieżących zadań publicznych, których zakres jest zdeterminowany przepisami prawa. Nadawanie stosunkowo niskiej roli motywowaniu pracowników	Zadaniowa
2	Podjęcie do realizacji celów urzędu	Partykularna lub uniwersalna	Zbyt niska ranga nadawana celom strategicznym. Silne powiązanie realizacji celów z kadencyjnością sprawowania władzy. Wysokie znaczenie celów partykularnych. Korupcja	Partykularna
3	Orientacja w działaniu	Zorientowana na jakość lub zorientowana na ilość	Podjęcie działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości, w tym wprowadzanie systemów jakości ISO	Zorientowana na jakość
4	Horyzont czasu	O krótkim horyzoncie czasu lub o długim horyzoncie czasu	Nacisk na działalność bieżącą, dostosowywanie funkcjonowania urzędów do zmieniających się warunków, głównie tych, które dokonują się w systemie prawnym	O krótkim horyzoncie czasu
5	Stopień akceptacji stanu obecnego	Konserwatywna lub przedsiębiorcza	Raczej nacisk na stabilność i zapewnienie spokoju społecznego niż aktywne poszukiwanie możliwości zmian. Trudności w podejmowaniu śmiałych, ryzykownych decyzji	Konserwatywna i zachowawcza (z rzadkimi przejawami kultury twórczej, przedsiębiorczej)
6	Poziom otwartości na otoczenie	Introwertyczna lub ekstrawertyczna	Zainteresowanie procesami zachodzącymi w otoczeniu. Podkreślanie znaczenia dbałości o pozytywny wizerunek urzędu w otoczeniu	Raczej ekstrawertyczna
7	Czynniki wpływające na motywację pracowników	Męska lub kobieca	Motywowanie głównie poprzez zapewnianie bezpieczeństwa pracy i pomocy w przypadku jej utraty oraz świadczenia socjalne	Raczej kobieca z elementami kultury męskiej
8	Klarowność systemu wartości	Chaotyczna lub zorientowana na ład i postęp	W większości przypadków brak jednorodnych przekonań i wartości, a także ich wielość i niespójność	Chaotyczna

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Gableta, *Człowiek i praca w zmieniającym się przedsiębiorstwie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 65-70; M. Gableta, E. Karamalla, *Kultura organizacyjna*, [w:] M. Gableta (red.), *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie. Kształtowanie i wykorzystanie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 48-71.

5. Kultura organizacyjna administracji samorządowej a cechy kultury narodowej

Kultura organizacyjna w urzędach administracji samorządowej kształtuje się w dużej mierze pod wpływem czynników zewnętrznych, wśród których wymienić można kulturę narodową, w tym system wartości polskiego społeczeństwa, czy sytuację panującą na lokalnych rynkach pracy. Fundamentalne wartości uznawane przez społeczeństwo oddziałują na przyjmowany w urzędach samorządowych system wartości, normy zachowań oraz sposoby myślenia i postępowania. Wskazuje się, że wpływ otoczenia zewnętrznego najczęściej wiąże się z ukrytymi przesłankami postaw i działań pracowników danej organizacji. Owe przesłanki są aksjomatyczne, niejednokrotnie przyjmowane przez pracowników nieświadomie¹¹.

Z punktu widzenia funkcjonowania urzędów samorządowych za szczególnie istotne charakterystyki kultury narodowej uznano nasilenie tendencji partykularystycznych oraz poziom korupcji w Polsce, które poddano szerszej analizie.

Partykularyzm – w przeciwieństwie do uniwersalizmu – przejawia się w dbałości o własne interesy, z pominięciem interesów ogółu, w uznawaniu wagi zobowiązań wobec ludzi, których znamy¹². W celu określenia tendencji partykularystycznych stosuje się metodę badawczą polegającą na stawianiu respondentów przed koniecznością dokonania wyboru między powszechnie aprobowanymi normami społecznymi a zobowiązaniami wobec innych ludzi, przy wykorzystaniu opisów sytuacji, które mogłyby zaistnieć w rzeczywistości. Takie badania prowadziła w Polsce D. Bartkowska-Nowak, analizując wybory objętych badaniami osób w przypadku trzech sytuacji, które syntetycznie można przedstawić w następujący sposób¹³:

- Sytuacja 1.

Przyjaciół, jadąc z nadmierną prędkością, potraça przechodnia. Nie ma innych świadków zdarzenia. Badany dokonuje wyboru, czy zgodzi się złożyć fałszywe zeznania i tym samym ochronić przyjaciela.

- Sytuacja 2.

Dziennikarz opisujący restaurację, ma ocenić jakość lokalu przyjaciółki. Jedzenie nie jest smaczne, czy mimo to przyjaciółka ma prawo oczekiwać przychyłnej oceny?

- Sytuacja 3.

Lekarz bada bliskiego przyjaciela, który chce zwiększyć wartość ubezpieczenia. Kilka szczegółów budzi zastrzeżenia lekarza, czy jednak powinien on zataić swoje wątpliwości na korzyść ubezpieczonego?

¹¹ Zob. szerzej: G. Przybylski, wyd. cyt., s. 74-91.

¹² *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 831.

¹³ D. Bratkowska-Nowak, *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7-8, s. 91-93.

Odpowiedzi, których udzielili poddani badaniu Polacy, autorka porównała z wynikami badań prowadzonymi w innych krajach przez Amerykanów F. Trompenaarsa i C. Hampden-Turnera (zob. tabela 2). Z dokonanego porównania wynika, że stopień uniwersalizmu w Polsce jest stosunkowo niski i nierzadko zbliżony do krajów uznawanych za słabo rozwinięte.

Tabela 2. Stopień uniwersalizmu w Polsce oraz w wybranych krajach

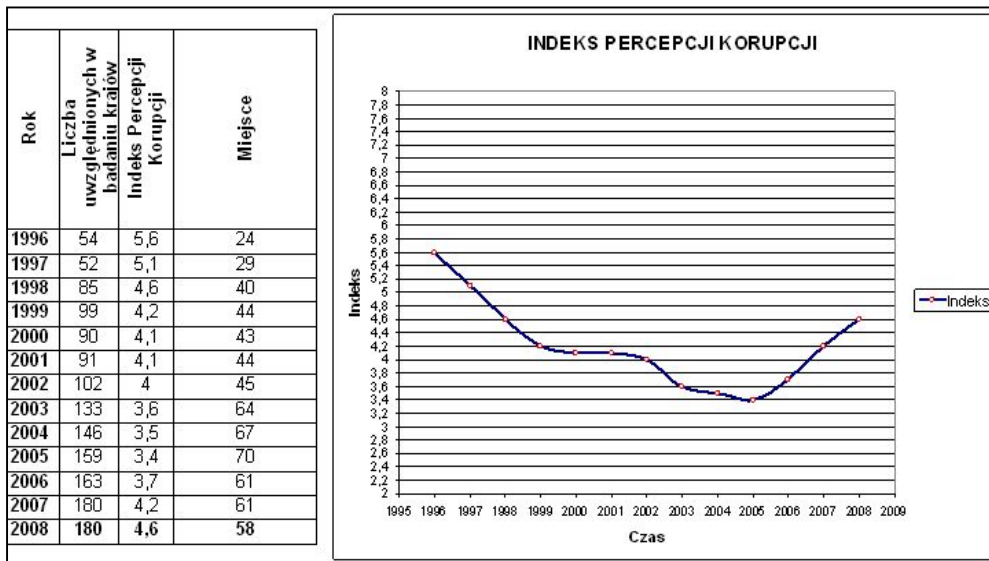
Analizowana sytuacja	Procent osób, które wybrały opcję uniwersalistyczną w Polsce	Kraje, w których procent osób wybierających opcję uniwersalistyczną był zbliżony do Polski	Kraje, w których procent osób wybierających opcję uniwersalistyczną był wysoki
1.	39%	<ul style="list-style-type: none"> • Wenezuela: 32% • Nepal: 36% • Południowa Korea: 36% • Rosja: 40% 	<ul style="list-style-type: none"> • Holandia, Wielka Brytania, Australia, Stany Zjednoczone, Kanada, Szwecja, Irlandia: ponad 90%
2.	34,5%	<ul style="list-style-type: none"> • Serbia: 24% • Południowa Korea: 45% • Rosja: 47% • Indie: 48% • Czechy: 49% 	<ul style="list-style-type: none"> • Stany Zjednoczone: 66% • Szwajcaria: 71% • Finlandia: 75%
3.	20%	<ul style="list-style-type: none"> • Serbia: 20% • Czechy: 24% • Rosja: 29% • Bułgaria: 35% 	<ul style="list-style-type: none"> • Stany Zjednoczone: 57% • Szwajcaria, Finlandia, Irlandia: 70%

Źródło: opracowano na podstawie: D. Bratkowska-Nowak, *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?* „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7-8, s. 91-93.

Tym samym można stwierdzić, że tendencja partykularystyczna jest nasiloną w kulturze polskiej, co niewątpliwie oddziałuje na standardy funkcjonowania administracji samorządowej.

Ukazanej tendencji partykularystycznej towarzyszy wysoki poziom korupcji wśród polskich pracowników administracji publicznej, w tym samorządowej. Badaniem indeksu percepcji korupcji (Corruption Perception Index CPI) od 1996 roku zajmuje się w Polsce międzynarodowa organizacja Transparency International (zob. rys. 3). Wyniki podawane są w skali od 0 (brak przejrzystości i wszechogarniająca korupcja) do 10 punktów (duża przejrzystość i znikoma korupcja), a zatem im wyższa wartość indeksu tym poziom korupcji w danym kraju jest postrzegany jako niższy. Indeks percepcji korupcji za rok 2008 wynosi dla Polski 4,6, co plasuje nasz kraj na 58 pozycji wśród państw objętych badaniem. Ze względu na zmieniającą się liczbę państw biorących udział w badaniu należy większą wagę przywiązywać do wartości indeksu dla danego państwa niż do pozycji tego państwa w rankingu.

W porównaniu z rokiem 2007 wartość wskaźnika percepcji korupcji dla Polski wzrosła z 4,2 do 4,6, co jest jednym z większych przyrostów wśród krajów eu-



Rys. 3. Wartość wskaźnika indeksu percepcji korupcji dla Polski w latach 1996-2008

Źródło: *Korupcja w Polsce i na świecie 2008*, www.eGospodarka.pl [6.11.2008].

ropejskich. Analizując zmiany wartości wskaźnika percepcji korupcji dla Polski w okresie 2005-2008, należy stwierdzić, że zauważalny jest wyraźny trend wzrostowy, co wskazuje, że postrzegany poziom korupcji w Polsce zmniejsza się. Nie zmienia to faktu, że Polska wciąż odstaje pod względem wartości wskaźnika od większości państw Unii Europejskiej. W roku 2008 na dalszych pozycjach uplasowały się jedynie Rumunia (3,8) i Bułgaria (3,6). Jeszcze w poprzednim badaniu, kiedy państwa te nie należały do Unii Europejskiej, Polska zajmowała niechlubną ostatnią pozycję. W czołówce państw o niskim poziomie postrzeganej korupcji znajdują się takie państwa, jak Dania (9,3), Szwecja (9,3) oraz Finlandia (9,0). Kraje te od wielu lat zajmują najwyższe pozycje zarówno wśród państw Unii Europejskiej, jak i na świecie.

Szczególnie wart podkreślenia jest fakt, że według Transparency International do obszarów, w których w Polsce praktyki korupcyjne są w zasadzie powszechne, należą:

- proces inwestycyjny (budownictwo, zagospodarowanie przestrzenne),
- zamówienia publiczne,
- sfera działalności samorządu terytorialnego.

Także wyniki krajowych badań prowadzonych przez CBOS pokazują, że w społeczeństwie polskim panuje niemal powszechne przekonanie, że korupcja stanowi

duży i wciąż narastający problem¹⁴. Zdaniem badanych, najczęstszym przejawem patologii życia publicznego jest stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu ważnych stanowisk w instytucjach publicznych. Wśród respondentów panuje przeświadczenie, że w środowisku wysokich urzędników publicznych częste są przypadki tworzenia sieci wzajemnych powiązań poprzez obsadzanie stanowisk w urzędach i innych organizacjach publicznych krewnymi i znajomymi¹⁵.

Wyrażone opinie respondentów potwierdzają badania własne prowadzone w dolnośląskich urzędach administracji samorządowej. Spośród pracowników samorządowych blisko połowa (48,6%) o możliwości podjęcia pracy w urzędzie dowiedziała się od pracownika urzędu, a jedynie niecałe 3% z ogłoszenia w mediach. Zatrudnienie po odbyciu praktyk bądź stażu zadeklarowało 36% pracowników objętych badaniami, co nie wyklucza faktu, że w tej grupie znalazły się osoby, które na wskazane praktyki bądź staże dostały się dzięki znajomości z pracownikami urzędu. Pozostali przyznawali się wprost do „zatrudnienia po znajomości” bądź oświadczeni, że pracownikami urzędu samorządowego zostali w wyniku przeniesienia z innego urzędu publicznego. Należy zatem skłaniać się do wniosku, że przy decyzjach o zatrudnieniu w urzędach administracji samorządowej brane są pod uwagę osobista znajomość, a także rekomendacje udzielane przez pracowników urzędu znajdujących kandydata.

Potwierdzeniem formułowanych wniosków są wyniki badań prowadzonych w urzędach samorządowych województwa łódzkiego przez T. Mordela i E. Płaszczyk, którzy stwierdzili: „nasze badania wskazują na wciąż niemały odsetek urzędów bazujących w procesie rekrutacji na protekcji – w niemal 15% badanych urzędów zatrudnienie pracowników odbywało się na podstawie rekomendacji radnych lub pracowników urzędu, w niemal 16% wystarczyła rekomendacja innych osób”¹⁶.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że urzędy samorządowe należą do najbardziej poszukiwanych pracodawców, szczególnie w regionach o najwyższym stopniu bezrobocia. Jak stwierdza M. Bednarczyk, w związku z tym rekrutacja do urzędów często nie wykracza poza krąg „swoich ludzi”¹⁷. Na upolitycznienie kształtowania zatrudnienia w urzędach wskazuje również A.K. Piasecki, podkreślając, że „w wielu samorządach zatrudnienie nowych pracowników było wynikiem ścierania się wpływów politycznych. [...] Upolitycznienie kadr samorządowych widoczne było

¹⁴ Negatywne oceny patologii korupcyjnych występujących w Polsce potwierdza także ostatni raport przygotowany przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). Według autorów tego dokumentu, zjawisko korupcji w Polsce zagraża dziś wielu dziedzinom życia społecznego, co stanowi niebezpieczeństwo dla przyszłego rozwoju kraju.

¹⁵ Przytaczane wyniki badań pochodzą z *Raportu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego „Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska”*, http://www.abw.gov.pl/Raporty/R_Korupcja.htm [8.09.2006].

¹⁶ T. Mordel, E. Płaszczyk, *Kapitał ludzki i polityka zatrudnienia w urzędach samorządowych na przykładzie województwa łódzkiego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12, s. 35.

¹⁷ M. Bednarczyk, *W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2004, nr 2, s. 24.

zwłaszcza w dużych i średnich miastach. W małych miejscowościach i gminach na kształt personelu zatrudnianego przez lokalne władze oddziaływały układy środowiskowe: sąsiedzkie, towarzyskie, rodzinne¹⁸.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że wyraźna tendencja do partykularyzmu wśród Polaków oraz wysoki poziom korupcji w Polsce, w tym zjawiska nepotyzmu i kumoterstwa, to czynniki negatywnie wpływające na cechy kultury organizacyjnej administracji samorządowej. Należy wyraźnie podkreślić, że nasilenie się zjawisk korupcyjnych jest powiązane – a w niektórych przypadkach tożsame – z dysfunkcjami w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji samorządowej.

6. Postulowane kierunki zmian

Analizując przedstawione wyniki badań można stwierdzić, że kultura organizacyjna w urzędach administracji samorządowej nie jest uświadomiona ani aktywnie kształtowana, co zgodne byłoby z jej ujęciem menedżerskim. Jej profil nie sprzyja przyjmowaniu przez pracowników postaw twórczych i przedsiębiorczych, przede wszystkim bowiem ceni się zachowawczość i koncentrację na sprawach bieżących. Zasadniczym problemem wydaje się dość powszechne przyzwolenie środowiska pracowników samorządowych dla praktyk korupcyjnych i realizacji partykularnych interesów własnych i/lub partyjnych. Ściśle współgra z tym problemem zjawisko zatrudniania po znajomości, nawiązujące do takich patologii, jak kumoterstwo i nepotyzm.

Rozwiązywanie nakreślonych problemów wymaga holistycznego podejścia, uwzględniającego możliwie szeroki wachlarz uwarunkowań funkcjonowania administracji samorządowej. Poniżej przeanalizowano jedynie wybrane kierunki działań naprawczych.

Jedną z możliwości jest zaostrożenie przepisów antykorupcyjnych poprzez wprowadzenie aktów normatywnych na szczeblu krajowym. Interesujących obserwacji w tym zakresie dostarcza proces wprowadzenia w 2005 roku zmian do ustawy o pracownikach samorządowych¹⁹. Przed ich wprowadzeniem powszechnie uważano, iż akty normatywne nie stwarzają warunków do przeprowadzania otwartego, jawnego i konkurencyjnego naboru do korpusu pracowników samorządowych²⁰. Obecnie obowiązujące przepisy zobowiązują kierowników urzędów samorządowych do organizowania procesu doboru w oparciu o te wytyczne. Zmiana ustawy wprowadziła obowiązek upubliczniania naboru, sporządzania protokołu z realizacji doboru oraz

¹⁸ A.K. Piasecki, *Pracownicy samorządowi (1990-2002)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9, s. 13.

¹⁹ Zob. ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty. DzU z dnia 7 lipca 2005 r.

²⁰ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1-2, s. 116-117.

uzasadniania wyboru danego kandydata. Nowe zasady dotyczą wyłącznie naboru kandydatów na wolne stanowiska, na których pracownicy zatrudniani są na podstawie mianowania bądź umowy o pracę, określonych jako stanowiska urzędnicze.

Powstaje zatem pytanie, czy wprowadzenie opisywanych regulacji wyeliminowało z praktyki funkcjonowania urzędów samorządowych zjawiska nepotyzmu i kumoterstwa. Z opinii dolnośląskich pracowników samorządowych wynika, że niekoniecznie. Wskazywali oni, że w urzędach, w których praktykowane jest „zatrudnianie po znajomości”, wprowadzona nowelizacja niewiele zmieniła. Istnieją bowiem możliwości „ustawienia konkursu” poprzez manipulowanie doбором kryteriów oraz technikami rekrutacji i selekcji na potrzeby zatrudnienia określonych osób²¹. Należy jednak dodać, że w opinii większości respondentów nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych, wprowadzająca obowiązek organizowania konkursów na stanowiska urzędnicze, oceniana jest jednak pozytywnie. Uważa się, że ustawodawca właściwie zdiagnozował sytuację w zakresie naboru kadr do administracji samorządowej, a po wprowadzonych zmianach oczekuje się wzrostu szans na pozyskanie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Ujawnione problemy z wdrażaniem znowelizowanych przepisów pokazują jednak, że eliminowanie patologii w procesie naboru kadr do urzędów administracji samorządowej wymaga podejścia wielokierunkowego. Same zmiany normatywne stwarzają warunki dla działań naprawczych, ale trudno je uznać za wystarczające do osiągnięcia pożądaných efektów. Konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na uwarunkowania kulturowe, w tym zmiany postaw pracowników, a to z kolei wiąże się z wartościami uznawanymi w danej społeczności i cechami kultury narodowej.

Uważa się, że jedną z możliwości wpływania na etyczne postępowanie urzędników jest deklarowanie norm i wartości poprzez opracowywanie kodeksów etycznych. Na taką potrzebę wskazują między innymi:

- B. Kudrycka, która równocześnie podkreśla, że formułowanie obowiązków etycznych ma sens tylko wówczas, gdy związane jest z konsekwentnym stosowaniem odpowiedzialności za ich naruszenie²²,
- S. Rudoi, który uważa, iż usystematyzowanie podstaw prawnych działania administracji w postaci kodeksów etycznych powinno iść w parze z jawnością działania administracji wobec społeczeństwa, wspartą przykładem modelowego postępowania ze strony kierownictwa²³,
- D. Kavran, który zauważa, że opracowywanie kodeksów etycznych jest szczególnie zasadne w krajach młodej demokracji. Natomiast w krajach o demokracji

²¹ Por. M. Cyrankiewicz, *Konkursy w JST – nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych. Nowa jakość czy fikcja?* „Wspólnota” 2005, nr 11, s. 10.

²² B. Kudrycka, *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, [w:] B. Kudrycka, M. Dębicki (red.), *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Wyd. Samorządowe MUNICIPIUM, Warszawa 2000, s. 75-76.

²³ A. Jurczuk, *Standardy etyczne w niemieckiej, polskiej i ukraińskiej administracji. Międzynarodowe seminarium naukowe Białystok 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 148.

ugruntowanej, rolę kodeksów w budowaniu sprawiedliwego, uczciwego i przejrzystego środowiska administracji przejmują mechanizmy samokontroli²⁴.

W powszechnej opinii za najważniejsze uważa się poszukiwanie takich rozwiązań, które będą stymulowały proces zakorzeniania się postulowanych norm i wartości w postawach pracowników samorządowych. Innymi słowy pożądane jest, aby deklarowane zasady stały się zasadami przestrzeganyymi.

Tabela 3. Kultura organizacyjna w organizacjach uczących się

Autorzy	Cechy przypisywane kulturze organizacyjnej w organizacjach uczących się
Z. Malara J. Firlej	<ul style="list-style-type: none"> – zespołowe uczenie się – całościowe postrzeganie organizacji – budowanie autorytetu opartego na wiedzy – podzielenie wspólnej wizji wśród pracowników – tolerancja dla ryzyka – dostęp do informacji
M. Gableta	<ul style="list-style-type: none"> – tworzenie klimatu do bezpośrednich kontaktów i improwizacji – kształtowanie wśród pracowników skłonności do ciągłego wzbogacania wiedzy – styl zarządzania sprzyjający procesowi kreowania wiedzy – przyznawanie prawa do popełniania błędów i uczenia się na nich – podejmowanie działań na rzecz budowania przekonania wśród pracowników, że podstawą sukcesu organizacji jest dzielenie się wiedzą
L. Zbiegień-Maciąg	<ul style="list-style-type: none"> – kreowanie postaw otwartości na zmiany – nacisk na rozwój kompetencji pracowników – identyfikowanie się pracowników z celami organizacji poprzez łączenie celów indywidualnych z celami organizacji, – kreowanie nowej misji, wizji i strategii organizacji

Źródło: opracowano na podstawie: Z. Malara, J. Firlej, *O roli struktury i kultury organizacyjnej w regulowaniu zachowań organizacyjnych pracowników nowoczesnego przedsiębiorstwa. Przyczynek do badań*, „Współczesne Zarządzanie” 2004, nr 1, s. 14-24; M. Gableta, *Człowiek i praca w zmieniającym się przedsiębiorstwie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003, s. 155-156; L. Zbiegień-Maciąg, *Próby budowania nowych profili kulturowych w organizacji*, [w:] L. Zbiegień-Maciąg, W. Pawnik (red.), *Organizacje przyszłości. Szanse i zagrożenia w kontekście integracji europejskiej*, Wyd. Poldex, Kraków 2003, s. 173-181.

Kolejna kwestia to kształtowanie w urzędach administracji samorządowej kultury organizacyjnej sprzyjającej kreatywności, przedsiębiorczości, niestereotypowemu myśleniu i angażowaniu się pracowników w realizację celów, co z kolei należy wiązać z organizacyjnym uczeniem się. Zmiany dokonujące się w otoczeniu urzędów samorządowych, ich zasięg i charakter, oznaczają konieczność szybkiego zdobywania, a jednocześnie przetwarzania i zastosowania coraz większej liczby informacji

²⁴ *Etyka w administracji publicznej – nowe wyzwania dla samorządów lokalnych. Międzynarodowa konferencja naukowa Wigry 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 143.

w coraz krótszym czasie. Wzrost znaczenia wiedzy powinien znaleźć wyraz w kreowaniu urzędów jako organizacji uczących się, tj. dążących do ciągłej wewnętrznej odnowy poprzez aktywizowanie i rozwój pracowników²⁵. Na potrzebę budowania urzędów uczących się wskazuje między innymi M. Kleiber, zaznaczając, że urzędy administracji publicznej powinny reagować na zmiany, ale także je antycypować i inicjować²⁶.

W literaturze przedmiotu pojawiają się próby określania pożądaných cech kultury organizacyjnej, sprzyjającej budowaniu organizacji uczących się (zob. tabela 3). Określenie charakterystyk kultury organizacyjnej, opartej na koncepcji organizacji uczącej się, można uznać za próbę wyodrębnienia takich cech kultury, które stają się wyróżnikiem efektywnych organizacji. Zasadne wydaje się konfrontowanie takiego podejścia z potrzebą uwzględniania specyficznych warunków funkcjonowania organizacji. W odniesieniu do urzędów samorządowych szczególnego znaczenia nabiera potrzeba kształtowania kultury organizacyjnej sprzyjającej kształtowaniu standardów etycznych i eliminowaniu zjawisk korupcyjnych.

7. Zakończenie

Kultura organizacyjna urzędów administracji samorządowej, przy właściwym podejściu do jej kształtowania, mogłaby spełniać następujące funkcje:

- oferować wspólny język i schemat pojęciowy dla pracowników samorządowych,
- określać zasady władzy, podporządkowania, ale również zakres swobody działania,
- pomagać w zaspokajaniu potrzeb bezpieczeństwa i afiliacji,
- wprowadzać zasady etycznego postępowania,
- kształtować ideologię administracji samorządowej.

Praktyka pokazuje jednak, że nie mamy do czynienia ze świadomym kształtowaniem kultury organizacyjnej administracji samorządowej. Tym samym do wykorzystania pozostaje olbrzymia rezerwa możliwości w podnoszeniu sprawności działania urzędów samorządowych. Aby ją wykorzystać, potrzebni są jednak decydenci świadomi znaczenia aspektów kulturowych funkcjonowania organizacji, wyposażeni w umiejętność wykorzystywania narzędzi kształtowania kultury organizacyjnej. A takich osób w urzędach samorządowych niewątpliwie brakuje. Co więcej, nierzadko nie tylko rezygnuje się z możliwości wykorzystania pozytywnego oddziaływania kultury organizacyjnej, ale wręcz ugruntowuje się patologie w tym obszarze, co wią-

²⁵ Zob. m.in. K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 1999, s. 86-88; P. Senge, *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 20-25.

²⁶ M. Kleiber, *W kierunku nowoczesnego urzędu*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2004, prezentacja multimedialna przygotowana w związku z obchodzoną 5.11.2004 r. Dniem Służby Cywilnej.

zać należy z akceptowaniem działań nieetycznych, korupcją, nepotyzmem i kumoterstwem, a także realizacją partykularnych interesów z pominięciem czy też wbrew interesowi publicznemu.

Literatura

- Aniszewska G., *Rola kultury organizacyjnej w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 1.
- Antczak Z., *Komunikowanie w organizacji*, [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Bednarczyk M., *W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej*, „Zarządzanie Zasobami ludzkimi” 2004, nr 2.
- Bratkowska-Nowak D., *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7-8.
- Cyrankiewicz M., *Konkursy w JST – nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych. Nowa jakość czy fikcja?*, „Wspólnota” 2005, nr 11.
- Etyka w administracji publicznej – nowe wyzwania dla samorządów lokalnych. Międzynarodowa konferencja naukowa Wigry 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- Gableta M., *Człowiek i praca w zmieniającym się przedsiębiorstwie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003.
- Gableta M. (red.), *Potencjał prac w przedsiębiorstwie. Kształtowanie i wykorzystanie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Gableta M., Karamalla E., *Firma z charakterem. Diagnoza kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa*, „Personel” 1999, nr 4.
- Hofstede G., *Cultural Consequences: International Differences in Work Related Values*, Sage Publications, Beverly Hills 1980.
- Jurczuk A., *Standardy etyczne w niemieckiej, polskiej i ukraińskiej administracji. Międzynarodowe seminarium naukowe Białystok 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1-2.
- Kowala J., *Kultura administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8.
- Kudrycka B., Dębicki M. (red.), *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Wyd. Samorządowe MUNICIPIUM, Warszawa 2000.
- Malara Z., Firlej J., *O roli struktury i kultury organizacyjnej w regulowaniu zachowań organizacyjnych pracowników nowoczesnego przedsiębiorstwa. Przyczynek do badań*, „Współczesne Zarządzanie” 2004, nr 1.
- Marcinkowski A., Sobczak J.B., *Kultura poszukiwana*, „Przegląd Personalny”, 16-31 stycznia 2000.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Mordel T., Płaszczyk E., *Kapitał ludzki i polityka zatrudnienia w urzędach samorządowych na przykładzie województwa łódzkiego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12.
- Nogalski B. (red.), *Kultura organizacyjna. Duch organizacji*, TNOiK, Bydgoszcz 1999.
- Piasecki A.K., *Pracownicy samorządowi (1990-2002)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9.
- Przybylski G., *Badanie ukrytych przesłanek kultury organizacyjnej: propozycje metodologiczne*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2004, nr 1.
- Senge P., *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Schein E.H., *Coming to a new awareness of organizational culture*, „Sloan Management Review” 1984, No. 4.

Schein E.H., *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco-London 1986.

Słownik wyrazów obcych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Zbiegień-Maciąg L., Pawnik W. (red.), *Organizacje przyszłości. Szanse i zagrożenia w kontekście integracji europejskiej*, Wyd. Poldex, Kraków 2003.

Zimmewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 1999.

CREATING ORGANIZATIONAL CULTURE IN SELF-GOVERNING ADMINISTRATION OFFICES

Summary: Effective operation of self-governing administration determines meeting the needs of local communities, limiting the barriers of development of entrepreneurship, and in consequence dynamising of regional and the whole country development. In this article an attempt is made to show cultural aspects of self-governing administration. The elements of organizational culture in territorial self-governing offices became the groundwork for empirical research conducted in the Lower Silesia self-governing bodies. On the basis of the categorised interviews conducted with the representatives of the offices' management and their employees and reviewing of organisational documentation, there were found significant shortcomings in the performance of shaping of organizational culture in these units. Among the diagnosed problems a special attention could be paid to such social distinctions as nepotism or favouritism.